

Az Alkotmánybíróság határozata a választási kampányban a képviselő jelöltek és jelölő szervezetek közti esélyegyenlőség értelmezéséről

A helyi önkormányzati tisztségviselők a választási kampányban

Hivatalos hivatkozás: 3149/2018. (V. 7.) AB határozat, ABH 2018. május 7., 782.

Tárgyszavak: sajtószabadság; választási kampány; véleménynyilvánítási szabadság; demokratikus közvélemény; közügyek megvitatása; esélyegyenlőség; médiatartalom-szerkesztés szabadsága.

Értelmezett jogszabály helyek: Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés; Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés; Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés; a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 2. § (1) bekezdés c) pontja.

Tartalom

1. Az indítványok
2. A döntés érvelése
 - 2.1 A többségi álláspont
 - 2.2 Különvélemény
3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
4. Az érvelés kritikája
 - 4.1. A döntés érvelésének kritikája
 - 4.2. A különvélemény érvelésének kritikája
5. Az eset jelentősége

1. Az indítványok

Az ügy előzményeként egy mohácsi lakos magánszemély (a továbbiakban: kifogást tevő) kifogásokat terjesztett elő a Baranya-megyei 03. számú országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OEVB). A kifogást tevő kifogásai arra vonatkoztak, hogy Szekő József, Mohács város kormánypárti polgármestere (a továbbiakban: indítványozó1.) a helyi önkormányzat havonta megjelenő lapjában az „Önkormányzati Hírekben” több olyan cikket tett közzé, melyben a választópolgárokat a kormánypárti országgyűlési képviselő jelölt támogatására ösztönözte a 2018. április 8-ai országgyűlési képviselő választásokon. A kifogást tevő a 2018. április 6-ai lapszámban megjelent „Tisztelt Mohácsi Választópolgárok”, az „Út- és lakópark fejlesztésre újabb 745 milliót költött önkormányzatunk” és a „Magyarország biztonságos: Önökön is múlik, az marad-e” című cikkekre utalt és úgy vélte, ezek a közlések sértik a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban VE.) 2. § (1) bekezdés a), c) és e) pontjában foglalt alapelveket (a választások tisztasága; a jelöltek és a jelölő szervezetek közti esélyegyenlőség; a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elve).

Az OEVB a kifogásokat egyesítette és részben adott helyt azoknak megállapítva a VE. 2. § (1) bekezdés c) pontja szerinti jelöltek és jelölő szervezetek közti esélyegyenlőség alapelvének sérelmét.¹ Az OEVB eltiltotta a jogsértőt a további jogsértő magatartástól, továbbá kötelezte a médiatartalom szolgáltatót (a továbbiakban: indítványozó2.) a határozat rendelkező részének közzé tételére. Az OEVB határozatával szemben mind a kifogástevő, mind pedig indítványozó1. fellebbezést nyújtott be a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB).

Az NVB egyet értett az OEVB azon álláspontjával, hogy indítványozó1. megsértette a VE. jelöltek és jelölő szervezetek közti esélyegyenlőségre vonatkozó alapelvét.² Indítványozó1. polgármesterként a helyi önkormányzat helyi lapjában megjelentetett cikkeiben a választópolgárokat egy konkrét jelölő szervezet, illetve ennek képviselő jelöltje támogatására ösztönözte. A jogsértés szankciójaként az NVB indítványozó1.-et 690000 forint bírság megfizetésére is kötelezte. Az NVB emellett határozatában kitért arra is, hogy indítványozó2. is megsértette a jelöltek és jelölő szervezetek közti esélyegyenlőség VE. szerinti alapelvét azzal, hogy egy konkrét jelölő szervezet, illetve annak

képviselő jelöltjeinek támogatására ösztönző cikkeket tett közzé 2018. április 6-ai lapszámában. Erre tekintettel az NVB indítványozó2-vel, mint felelős vezetővel és kiadóval szemben 345.000 forint összegű bírságot szabott ki. Az NVB határozatában már nem alkalmazta a további jogsértéstől való eltiltás jogkövetkezményét, azonban az NVB helyben hagyta az OEVB határozatának a rendelkező rész közzétételére kötelező kitételét.

Az NVB határozatában utalt a Kúria Kvk.IV.37.359/2014/2. határozatának érvelésére, mely szerint a politizáló polgárok pártpreferenciáinak egyenlő esélyű megjelenítése olyan kötelezettség, mely az állam mellett a helyi önkormányzatokra is vonatkozik. A helyi önkormányzat a közhatalom gyakorlása szempontjából azonos megítélés alá esik mint az állam, ez a közhatalom nem használható fel semmilyen formában a jelöltek, illetve a jelölő szervezetek közti erőviszonyok befolyásolására. A jelöltek és jelölő szervezetek közti esélyegyenlőség azt feltételezi, hogy különösen a kampány időszakban a közhatalmat gyakorló szervek részéről egyetlen jelölt, vagy jelölő szervezet sem részesül olyan támogatásban, vagy segítségben, mely ésszerű indok nélkül előnyhöz juttatja más jelölő szervezetekhez képest. Az NVB érvelése szerint jelen ügyben a megjelentetett cikkek közzétételével ilyen meg nem engedett előnyben részesítés valósult meg egy konkrét jelölő szervezet javára, mivel indítványozó1. a címlapon közzétett cikk kapcsán polgármesteri minőségében járt el, ezzel pedig hivatali minőségét is felhasználta egy adott jelölő szervezet, illetve jelölt kampányának támogatása érdekében. Mivel a megjelentetett tartalom egyértelműen állást foglalt egy konkrét jelölő szervezet, illetve képviselő jelölt mellett, a választási kampányba történő ilyen közvetlen bekapcsolódás megalapozottan kelti azt a látszatot, hogy a helyi önkormányzat lapja feladva semleges pozícióját meghatározott jelölő szervezetet, illetve jelöltet támogat.

Az NVB részletezi a kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlatot is és felhívja a figyelmet arra, hogy a sajtószabadság korlátozásának alkotmányos mércéi eltérnek az egyes tömegkommunikációs eszközök tekintetében, illetve a sajtótermékek főszabályként nem szankcionálhatóak az általuk nyújtott tájékoztatás minősége, vagy jellege miatt. A közhatalmi szerv által fenntartott, közpénzből működtetett sajtótermékek azonban e vonatkozásban kivételt jelentenek. A VE. 2. § (1) bekezdésében nevesített alapelvek, köztük a jelöltek és a jelölő szervezetek esélyegyenlősége elsősorban az ilyen sajtótermékek szerkesztői szabadságát korlátozhatják, kampány időszakban pedig különös súllyal esik latba az ilyen médiatartalom szolgáltatók által nyújtott tájékoztatás kiegyensúlyozottsága és elfogulatlansága.

Az NVB a kúriai és alkotmánybíróági gyakorlat mellett figyelembe vette az eset egyedi körülményeit is. A polgármester és a cikkek által támogatott képviselő jelölt fényképe egyaránt megjelenik az ingyenes kiadvány címlapján, a négy oldalas lapszámnak pedig első és harmadik oldalán is szerepel egy-egy a képviselő jelöltet támogató cikk, miközben egyetlen más jelölő szervezet, képviselő jelölt sem kapott megszólalási lehetőséget a lapban, továbbá említés sem történik a választási kampányban meghatározó eltérő álláspontokról.

Az NVB határozatával szemben indítványozó1. és indítványozó2. felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, melyet a Kúria Kvk.III.37.482/2018/2. számú végzésével bíralt el és az NVB támadott határozatát helyben hagyta. A Kúria egyet értett az NVB következtetéseivel, amennyiben megállapította, hogy a polgármester önkormányzati lapban közzétett felhívása a VE. hatálya alá tartozik, illetve politikai kampánynak minősül, mivel alkalmas a választói akarat befolyásolására. A Kúria emellett az NVB-nél is nagyobb hangsúlyt helyezett arra, hogy a szóban forgó cikkek egy közhatalmat gyakorló szerv közpénzből működtetett lapjában láttak napvilágot. Az ilyen sajtótermékek társadalmi megítélése jelentősen eltér más média tartalmakétól, ezért esetükben a szerkesztői szabadság korlátozásának mércéi is eltérőek lehetnek. A Kúria kifejtette, az a konkrét közlés egyéni körülményeit körülbírálni kell, e tekintetben az NVB tehát helyesen járt el. Indítványozó1. azzal érvelt felülvizsgálati kérelmében, hogy az a tény, hogy egyetlen más jelölt, vagy jelölő szervezet sem kapott helyet a helyi önkormányzat hetilapjának hasábjain nem róható fel sem indítványozó 1-nek, sem indítványozó2-nek, mivel erre az érintett jelölő szervezetek, illetve jelöltek kísérletet sem tettek. A Kúria ezzel szemben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kiegyensúlyozott és elfogulatlan tájékoztatás elmaradása nem a többi jelölő szervezet, illetve jelölt, hanem minden esetben a szerkesztés terhére esik.

A Kúria a kiszabott bírságokat is jogszerűnek találta, mivel megjelölésre került azok jogalapja, mérlegelésre kerültek az enyhítő és súlyosbító körülmények, továbbá megfelelő a bírságok indokolása

is. Helyesen járt el az NVB abban is, hogy indítványozó2. esetében a bírságot a felelős vezetővel, mint kiadóval, nem pedig a szerkesztővel szemben szabta ki.

A Kúria elutasító végzését követően terjesztették elő indítványozók a jelen ügy alapját képező alkotmányjogi panaszt a Kúria Kvk.III.37.482/2018/2. számú végzésével szemben. Az indítványozók az Alaptörvény (a továbbiakban: AT) 24. cikk (3) bekezdés b) pontja,³ az alkotmánybírásról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a,⁴ valamint a Ve. 233. §-a⁵ alapján azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) az AT IX. cikk (1) bekezdésének (véleménynyilvánítás szabadsága),⁶ XV. cikk (2) bekezdésének (hátrányos megkülönböztetés tilalma)⁷ és XXVIII. cikk (1) bekezdésének (tisztességes eljáráshoz való jog)⁸ megsértése miatt semmisítse meg a Kúria Kvk.III.37.482/2018/2. számú végzését.

Az alkotmányjogi panaszban az indítványozók azzal érveltek, hogy nincs jogszabályi alapja a Kúria azon álláspontjának, hogy a polgármester nem kampányolhat. A polgármesterek a nagyobb városokban általában pártpolitikusként, nem független személyek, a Kúria végzése pedig azon az alapon korlátozza a polgármestert politikai véleménye kifejezésében, hogy választás útján a helyi önkormányzat tisztségviselőjévé vált. Ez a jogértelmezés az indítványozók szerint egyrészt alkotmányellenesen korlátozza a polgármester véleménynyilvánítási szabadságát, másrészt politikai tisztsége, illetve pártállása miatt hátrányos megkülönböztetéshez is vezet vele szemben a polgármester nem politikai reklámot tett közzé, hanem politikai véleményt, illetve nyilatkozatot fogalmazott meg, ez pedig még választási időszakban sem lehet tilos politikusok számára. Indítványozók szerint ez már csak azért sem lehetséges, mert a kampányidőszakban éppen nem hogy szigorúbbak, hanem szélesebbek a véleménynyilvánítás szabadságának határai, mint egyébként. Az alkotmányjogi panasz további fontos felvetése az, hogy más jelöltek, vagy jelölő szervezetek megjelentetésének hiánya nem eshet a szerkesztés terhére, mivel az indítványozók senkit sem korlátoztak abban, hogy a helyi önkormányzat hetilapjában való közzététel lehetőségével éljenek. Ilyen kísérletre azonban más jelölő szervezet részéről a kampányidőszakban nem került sor. Az alkotmányjogi panasz benyújtói a továbbiakban a bírság mértékét is kifogásolták. Indítványozó2. vonatkozásában felmerült az az érv is, hogy vele szemben szankció alkalmazása ellentétes az AT 28. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való joggal is, mivel neki semmilyen ráhatása, befolyása nem volt a kiadvány tartalmi kialakítására.

2. A döntés érvelése

2.1 A többségi álláspont

(I) Az AB először az Abtv. 56. § (2) bekezdése⁹ szerinti alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálta és megállapította, hogy a beadvány megfelel az Abtv. 26-27. §-aiban¹⁰ és 29-31. §-aiban¹¹ foglalt feltételeknek is. Az indítványozók az ügyben egyedileg érintettek, hiszen rájuk nézve a Kúria végzése rendelkezést tartalmaz, továbbá jogorvoslati lehetőségeiket már kimerítették. Az alkotmányjogi panasz továbbá a törvényes határidőben érkezett (Ve. 233. § (1) bekezdés) és magában foglal minden szükséges tartalmi elemet (Abtv. 52. § (1a) és (1b) bekezdés¹²). Az AB úgy ítélte meg, hogy a panasz alapvető alkotmányjogi kérdést is felvet, amennyiben annak vizsgálatára irányul, hogy a választási kampány időszakában az önkormányzati hetilapok számára milyen követelmények származnak a jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlőségének elvéből, illetve ezek a követelmények hogyan viszonyulnak az AT IX. cikk (1) bekezdésében biztosított vélemény nyilvánításának szabadságához.

(II) Az AB ezt követően az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatára tért rá és megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

(III) Az AB eddigi gyakorlatában számos alkalommal rámutatott már arra, hogy a sajtó nélkülözhetetlen eszköz a vélemény formáláshoz, a vélemény nyilvánításhoz, illetve az ezekhez szükséges információk megszerzéséhez. A sajtó alkotmányos küldetése a közügyek szempontjából releváns információk kiegyensúlyozott és elfogulatlan bemutatása. A sajtószabadság számos részjogosítványra bontható, ilyenek a sajtószerkesztés szabadsága és a szerkesztők sajtóban megjelenő véleményének a szabadsága. A sajtószabadság valamennyi korlátozásának meg kell felelnie az alapjog korlátozás AT I. cikk (3) bekezdése szerinti általános mércéknek, vagyis az alapjog korlátozásnak arányosnak kell lennie az elérni kívánt céllal.¹³ A kiegyensúlyozott, elfogulatlan és tárgyilagos

tájékoztatás követelményének érvényre juttatása indokolhatja a média szolgáltatók szerkesztői szabadságának korlátozását.

(IV) Az AB korábban foglalkozott már az önkormányzati tulajdonban álló sajtóorgánumok viselkedésével a választási időszakban.¹⁴ Az AB leszögezte: a választási időszakban az általánoshoz képest is fontosabb a választópolgárok megfelelő tájékoztatása. A demokratikus jogállamiság elvéből az következik, hogy a népképviselői szerveket demokratikus választásokon, a választópolgárok tájékozott döntéshozatalát biztosító körülmények között kell megválasztani. A demokratikus választások nélkülözhetetlen előfeltétele, hogy a sajtó az ehhez kapcsolódó alkotmányos felelősségének figyelembe vételével járjon el. Az államnak a kötelezettsége kettős: egyrészt biztosítani kell a szerkesztés szabadságát, másrészt tartózkodnia kell minden olyan beavatkozástól, ami a sajtóban megjelenő tartalmak befolyásolására irányul. E kötelezettségek alól azonban meghatározhatóak kivételek, például a közhatalmi szervekhez kötődő, közpénzből fenntartott sajtóorgánumok esetében.¹⁵

(V) Az AB foglalkozott a jelölő szervezetek sajátos jelentőségével is a társadalmi problémák megfogalmazásában és becsatolásában, illetve a népakarat kialakításában. A jelölő szervezetek egyrészt belső mechanizmusaikon keresztül látják el ezeket a feladatokat, másrészt a választópolgárok felé irányuló kommunikációjuk útján.¹⁶ Valamennyi jelölő szervezetnek alapvetően ugyanazokat a kommunikációs csatornákat kell rendelkezésére bocsátani, a szavazatokért folyó verseny nyitott kell, hogy legyen. A verseny nyitottsága pedig azt feltételezi, hogy az állam oly módon értelmezi a jogszabályokat, ami biztosítja a jelölő szervezetek, valamint a képviselő jelöltek közti esélyegyenlőséget.

(VI) Az AB rámutatott arra is: a helyi önkormányzatok alkotmányos helyzete a szélesebb értelemben vett államapparátuson belül ugyan sok szempontból sajátos, választások idején azonban azonos megítélés alá esik más közhatalmat gyakorló szervekkel. Ebből következően az önkormányzati tulajdonban lévő lapoknak ugyanazoknak a szerkesztői követelményeknek kell eleget tenniük, mint a közvetlenül állami kézben lévő sajtóorgánumoknak. A jelölő szervezetek és képviselő jelöltek egyenlőségének elvéből eredő követelményeket részletezi a Velencei Bizottság 90/2002. számú állásfoglalása is. A helyi önkormányzatok tulajdonában álló lapoknak választási időszakban tehát különös körültekintéssel kell tiszteletben tartaniuk a jelölő szervezetek és jelöltek esélyegyenlőségének alapelvét.

(VII) Rátérve a konkrét ügyben a felek által felhozott érvekre, az AB nem fogadta el indítványozó1. azon értelmezését, hogy a Kúria döntése a polgármester hivatali minősége miatt korlátozta véleménynyilvánítási szabadságát és különböztette meg őt hátrányosan. Az NVB és a Kúria döntése valójában nem a szerző polgármesteri minőségét, hanem a közpénzből finanszírozott, kampányidőszakban megjelentetett hetilap egészét vizsgálta, ezért az alkotmányjogi panasz ezen része nem megalapozott.

(VIII) Indítványozó2. azon érvére, hogy mivel nincs tényleges ráhatása a hetilap tartalmára, nem is tehető felelőssé azért, az AB egyetértésben az NVB és a Kúria korábbi döntéseivel arra mutatott rá, hogy a hetilap impresszumában indítványozó2. volt felelős személyként feltüntetve. A tényleges szerkesztő személye tehát nem megállapítható a rendelkezésre álló adatokból, téves, vagy nem bizonyított állításokból pedig nem lehet alkotmányjogi következtetéseket levonni.

(IX) Ezen megfontolások alapján az AB úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

2.2 Különvélemény

(K-I) A határozathoz Salamon László alkotmánybíró különvéleményt csatolt. Ebben kifejtette, hogy nézete szerint a többségi határozat nem bírálja el érdemben indítványozó1. alkotmányjogi panaszát, különösen azt az elemét, mely szerint a Kúria döntése a polgármester, mint politikus vélemény nyilvánítását hivatali minőségénél fogva korlátozza. Az alkotmányjogi panasz szerint a polgármester kampányba való bekapcsolódását semmilyen jogszabály sem korlátozza.

(K-II) A különvélemény szerint az indítványozó1. által hivatkozott, a polgármestert, illetve az önkormányzati lap szerkesztési szabadságát érintő alapjog korlátozás egymástól független, hiszen indítványozó1. nem szerkesztője a lapnak. Mivel a többségi határozat érvelése csak a helyi önkormányzati lap szerkesztési szabadságát érintő alapjog korlátozással foglalkozott, a polgármester,

mint politikus véleménynyilvánítási szabadságára nem tért ki, e tekintetben a különvélemény ezért a többségi határozatot megalapozatlannak tartja.

3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A határozat rendelkező részében az AB megállapítja, hogy a Kúria KvK.V.37.466/2018/2. számú végzése Alaptörvény ellenes, ezért azt megsemmisíti az indokolásban kifejtett okokra hivatkozva.

A döntés mögötti elvek a következők: (a) nem egyeztethető össze a szabad és demokratikus választások elvével, ha a helyi önkormányzati tisztségviselők ebben a minőségükben az országgyűlési választási kampányába közvetlenül bekapcsolódhatnak; (b) az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányosan alátámasztható korlátozását jelenti az, hogy a polgármester, vagy más helyi önkormányzati tisztségviselő a helyi önkormányzat hivatalos lapjában nem tehet közzé az országgyűlési választási kampányban konkrét jelölt, vagy jelölő szervezet támogatására ösztönző tartalmat; (c) az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód követelményéből, illetve a jelöltek és jelölő szervezetek közti esélyegyenlőség elvéből az következik, hogy egy közpénzből működtetett, hivatalos önkormányzati lap egyetlen jelölt, vagy jelölő szervezet kampányát sem részesítheti előnyben versenytársai rovására, ezért választási időszakban az ilyen sajtóorgánumok szerkesztési szabadsága az általánosnál szélesebb körben korlátozható.

4. Az érvelés kritikája

4.1. A döntés érvelésének kritikája

Ad (I). A döntés végső konklúziójával egyet lehet érteni, az ahhoz vezető logikai folyamat azonban több ponton kifogásolható, illetve az érvelés számos releváns részletet figyelmen kívül hagy. Megkérdőjelezhető, hogy helyes-e a testület korábbi, a sajtószabadságra, illetve közelebbről a helyi önkormányzati lapok kampány időszakban játszott szerepére vonatkozó gyakorlatát szinte kizárólagos kiindulópontnak tekinteni. Az eset a véleménynyilvánítás szabadságának többirányú korlátozását veti fel, a többségi határozat érvelésének megalapozása azonban már csupán egyetlen aspektusra: a helyi önkormányzatok tulajdonában álló lapok kampányidőszakban betöltött szerepére koncentrál.

Ad (II). Nem világos a testület érveléséből, hogy az miért nem különíti el a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó bírói döntés különböző rétegeit. A Kúria végzése egyrészt megvalósít alapjog korlátozást a polgármester vonatkozásában, másrészt az önkormányzati hetilap felelős vezetőjével és kiadójával szemben. Az ügyben említett cikkek megjelentetésének szankcionálása egyaránt érinti a polgármester, mint közszereplő, mint politikus véleménynyilvánítási szabadságát, valamint az önkormányzati hetilap szerkesztőinek szabadságát. A többségi határozat a kettősséget nem csak, hogy nem ismeri fel, hanem a hetilap szankcionálását alátámasztó érvekkel a polgármester esetében is megelégszik, ami szakmailag nem elfogadható. Mindez annak ellenére történik, hogy a Kúria végzésében hangsúlyozta, hogy a jogsértés lényegi eleme az, hogy a polgármester hivatali minőségével visszaélve valósított meg jogellenes kampánytevékenységet, az ettől eltérő értelmezést az AB pedig semmilyen érdemi okfejtéssel nem támasztja alá. Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a Kúria végzése egyértelműen megakadályozta a polgármestert egy politikai állásfoglalása közzétételében, ráadásul a végzésben megállapított jogsértés szankciójaként jelentős összegű pénzbírságot is megállapítottak vele szemben. E megoldással az eset lényeges körülményei nem kerülnek értékelésre a többségi határozatban, mivel a problémát nem csak a közlés felületét biztosító sajtóorgánum önkormányzati háttére jelentette, hanem a cikket közzé tevő hivatali minősége is.

Ad (III). Teljesen elmaradt továbbá annak elemzése, hogy a polgármester milyen esetekben járt volna el helyesen, például egy magánkézben lévő hetilapban közzé tehetne-e hasonló tartalmat hasonló körülmények között, vagy eljárása helyes lett volna akkor, ha a helyi önkormányzat hetilapjában más

álláspontok is megjelennek? Az AB nem hagyhatta volna figyelmen kívül a polgármester, mint a cikk szerzője véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását, egyben a polgármester, mint a helyi közhatalom legfontosabb megtestesítőjének különleges helyzetét a választási kampányban. Az már más kérdés, hogy a cikkek közlésének egyéb körülményeire tekintettel ezek a megfontolások a testület határozatának tartalmát feltehetően nem változtatnák meg, a határozat viszont jó alkalmat jelenthetett volna a polgármesterekre, illetve más önkormányzati tisztségviselőkre, vagy közhatalommal rendelkező egyéb személyekre vonatkozó magatartási szabályok rögzítésére választási kampány idején.

Ad (IV). Az Ad (II). és Ad (III). pontban kifejtettekből következően a polgármester elmarasztalása szempontjából nem releváns a többségi határozat azon megállapítása, hogy a Kúria végzésében fogantatosított alapjog korlátozás a közpénzből finanszírozott önkormányzati hetilap egészét vizsgálta, mert ténylegesen a hetilapban közzétett bizonyos tartalmak, illetve azok nyilvánosságra hozatalának kontextusa vetettek fel alkotmányossági problémákat. Az alapjog korlátozás itt valójában egy az eset összes körülményeit figyelembe vevő vizsgálat eredménye, mely értékeli a cikkek nyilvános közlésének időpontját (választási kampányidőszak), sajtóorgánumát (közpénzből finanszírozott, helyi önkormányzati hetilap), a közlő személyét (polgármester), a közlés tartalmát (választópolgárok konkrét jelölt, vagy jelölő szervezet támogatására ösztönzés), továbbá az ellenkező álláspontok képviselőjének hiányát. Legalábbis bizonytalan, hogy ezen öt körülmény akár egyikének, vagy néhányának hiányában a jogalkalmazó szervek hasonló következtetésekre jutottak volna. Ha a helyi önkormányzati lapban például egy a képviselőtestületben helyi ellenzékben politizáló politikus cikke jelent volna meg hasonló körülmények között, feltehetően ez nem alapozott volna meg hasonló alapjog korlátozást, de ugyanez vonatkozik a közlés időpontjára, illetve a közlés felületeként szolgáló sajtóorgánumra is. E kumulatív feltételrendszer azonban nem tűnik ki a többségi határozat érveléséből, ezért az logikailag több ponton sem tekinthető következetesnek.

Ad (V). Az alkotmányjogi panasz kifogásolja a Kúria azon érvelését is, hogy az a tény, hogy a többi jelölő szervezet nem képviseltette magát a helyi önkormányzat hetilapjában, a szerkesztés terhére esik. A többségi határozat érvelése erre a felvetésre semmiféle választ nem ad, így hallgatólagosan jóváhagyja a Kúria azon jogértelmezését, mely a különböző jelölő szervezetek önkormányzati hetilapban való megjelenésének elmaradását minden esetben a szerkesztésnek rója fel. A jogalkalmazóknak az AB korábbi gyakorlatából is következően kötelezettsége a jogszabályok olyan értelmezése és alkalmazása, mely lehetővé teszi a jelölő szervezetek és jelöltek közti esélyegyenlőség minél teljesebb érvényre juttatását.¹⁷ Ebből álláspontom szerint az következik, hogy az önkormányzati hetilapnak minden elvárható intézkedést meg kell tennie annak érdekében, hogy a jelölő szervezetek és jelöltek minél szélesebb körben képviseltessék magukat a közpénzből finanszírozott hetilap hasábjain. Jelen esetben nincs arra utaló adat, hogy a hetilap szerkesztői bármiféle kezdeményező intézkedést tettek volna a kiegyensúlyozott és elfogulatlan tájékoztatás megvalósítására, a szerkesztés elmarasztalása ezért álláspontom szerint megalapozott. A kiegyensúlyozott és elfogulatlan tájékoztatás megvalósításában ugyanakkor a jelölő szervezeteknek, illetve jelölteknek is együtt kell működniük, amennyiben valóban az ő magatartásuk hiúsítja meg e követelmény tiszteletben tartását, az nem róható fel egyetlen sajtóorgánum szerkesztőségének sem. Ezért legalábbis annak vizsgálatára is szükség lett volna, hogy jelen ügyben a szerkesztőség a tőle általában elvárható módon járt-e el, a kiegyensúlyozott és elfogulatlan tájékoztatás elmaradása az ő magatartásának volt-e a következménye. E körben a szerkesztőségre nézve súlyosbító körülményként lehet értékelni a választási kampány időszakát, illetve a hetilap közpénzből finanszírozott jellegét, ezen tényezők miatt a hetilap szerkesztésével szemben alkalmazott mércék szigorúbbak. Az ügy ismert körülményeiből az a következtetés vonható le, hogy az önkormányzati hetilap szerkesztői semmilyen intézkedést nem tettek, a jelölő szervezetek figyelmét nem hívták fel a lapban történő nyilvános közlés lehetőségére, a szankciók tehát megalapozottak. A szerkesztőség általános felelősségének kimondása azonban egyfajta öncenzúrához, a sajtó szabadságának kampányidőszakban történő indokolatlan korlátozásához vezethet. Hozzá kell tenni azt is, hogy a cikkek szerzőjével szemben a más álláspontok megjelenítésének hiánya elmarasztaló körülményként nem hivatkozható, hiszen neki a saját neve alatt megjelenő tartalmon felül nincs ráhatása a hetilap adott száma általános arculatának kialakítására.

Ad (VI). Leegyszerűsítő lehet a testület azon érvelése, hogy a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő lapoknak az állami sajtóorgánumokkal azonos mércéknek kell megfelelniük a választási kampány idején. A helyi önkormányzatok rendkívül heterogén csoportot alkotnak a fővárosi

önkormányzattól egészen a legkisebb településekig. A polgármesterek, mint pártpolitikusok bekapcsolódása a választási kampányba különösen veszélyes lehet a nagyobb városokban, ahol a polgármesterek pártállása többnyire köztudott, már maga a helyhatósági választás is döntően párt szimpátia alapján történik. A kisebb településeken ezzel szemben a polgármesterek általában társadalmi munkában, pártoktól függetlenül végzik munkájukat, a helyi önkormányzat sokkal kevésbé fonódik össze az országos politikával, mint a nagyobb lélekszámú településeken. Jól lehet a közhatalom gyakorlása minden esetben, akár a legkisebb településeknél is a polgármesteri tisztség szükségszerű velejárója, ezeket az eltérő sajátosságokat a többségi határozatnak szintén célszerű lett volna mérlegelnie, vagy legalább megjelölnie, és ehhez igazodva kellett volna megfogalmaznia a közpénzből finanszírozott helyi önkormányzati lapok szerkesztői szabadságát korlátozó standardokat. Emellett a kampányidőszakban a helyi önkormányzati lapban megjelentetett közlés konkrét tartalmának is nagy jelentősége van. A polgármester a helyi közösség érdekeinek képviselőre elsődlegesen hivatott személy, ezért felvethető, hogy jogszerűen hozhat nyilvánosságra olyan állásfoglalásokat akár a kampányidőszakban is, melyek azokra a szempontokra hívják fel a helyi választópolgárok figyelmét, melyek mérlegelése az országos parlamenti választásokon leadott szavazatoknál a polgármester szerint a helyi közösség fejlődése szempontjából különösen fontos. Az ilyen állásfoglalások a versengő választási programok ismeretében szinte bizonyosan legalább implicit módon valamely jelölt, vagy jelölő szervezet támogatására fogják ösztönözni a választópolgárokat, mégis elképzelhető, hogy az alkotmányosan elfogadható keretek között maradnak. Meg kell jegyezni, hogy a joggyakorlat fényében csak a jelölő szervezetektől ténylegesen távolságot tartó kampány tartalmak eshetnek ebbe a kivételi körbe, a jogsértés megállapításához már az is elegendő, ha a polgármester kampányidőszakban megjelentetett közleményéből egy jelölő szervezet programja, így az annak támogatására ösztönzés szándéka egyértelműen felismerhető.¹⁸ A betelepítési kvótáról tartott 2016-os népszavazás kapcsán olyan eset is előfordult, amikor a helyi önkormányzat képviselő testülete határozatot fogadott el a kormányzat által is képviselt álláspont támogatásáról.¹⁹ A Kúria azt állapította meg az NVB határozatát felülvizsgáló döntésében, hogy az önkormányzatoknak ilyen esetekben a közhatalom önálló gyakorlóiként általánosságban lehetőségük van a népszavazási kampányba történő önálló bekapcsolódásra, funkciójukkal, a helyi közhatalom gyakorlásával azonban ellentétes az, ha országos politikai kérdésekben a képviselő testület formálisan is állást foglal.²⁰ Mindezek olyan körülmények, melyek legalábbis vitathatóvá teszik, hogy a helyi önkormányzat, illetve a tulajdonában álló sajtó kampánytevékenységét minden alaposabb vizsgálat nélkül az állam más képviselőivel azonos mérce szerint lehetne megítélni. Ez továbbá ismét rámutat arra, hogy a többségi határozat legnagyobb hibája az, hogy elmulasztja az alkalmat egy sor kérdés felvetésére és megválaszolására a helyi önkormányzatok tulajdonában álló sajtó, továbbá a polgármesterek országos választási kampányban betöltött szerepe kapcsán.

4.2. A különvélemény érvelésének kritikája

Ad (K1). Salamon László különvéleményében megalapozottan veti fel, hogy a többségi határozatnak a közlő személyének sajátos hivatali státuszával külön is foglalkoznia kellett volna. Jó alkalom lehetett volna ez az eset többek között annak tisztázására, hogy milyen követelményeket kell szem előtt tartania a polgármesternek, vagy az önkormányzat más tisztségviselőjének, amennyiben bekapcsolódik a választási kampányba. A különvélemény azonban semmiféle iránymutatást nem fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy ezt a vizsgálatot milyen módszerrel és milyen szempontok figyelembe vételével kellene lefolytatni, illetve hogy az milyen eredményre vezetne a különvéleményt megfogalmazó alkotmánybíró szerint, ezért ugyanaz a gyengéje, mint a többségi határozat indokolásának. Salamon László különvéleménye csak a határozat egyes hiányosságaira mutat rá, a többségi érveléstől eltérő koncepciót azonban nem alakít ki.

5. Az eset jelentősége

Az AB az ügy kapcsán fontos kérdéseket érintett: a közpénzből finanszírozott sajtóorgánumok, különösen a helyi önkormányzat tulajdonában lévő lapok szerepével a választási kampány időszakában; a polgármester esetleges bekapcsolódásával a választási kampányba; a jelölő

szervezetek, illetve a jelöltek esélyegyenlőségével, illetve a véleménynyilvánítás szabadságának egyes kérdéseivel. Ezt az igen összetett szempontrendszert a határozat érvelése csak igen elnagyoltan dolgozza fel, számos aspektus alaposabb vizsgálata elmaradt. Az AB leszögezte ugyanakkor, hogy a helyi önkormányzati tulajdonban álló sajtóorgánumok az állami kézben lévő médiatartalom szolgáltatókkal esnek egy tekintet alá a választási kampány időszakában, a közpénzből finanszírozott lapok szerkesztési szabadsága választási kampány idején pedig az általánosnál szélesebb körben korlátozható. Számos részletkérdést tisztázott a testület továbbá a jelölő szervezetek és jelöltek esélyegyenlőségére vonatkozó VE. szerinti alapelv tartalmát illetően, ami fontos iránymutatás lehet a későbbiekben is az ilyen tartalmakat megjelenítő sajtóorgánumok szerkesztősége számára.

Az AB határozatát csak akkor értékelhetjük megfelelően, ha azt a polgármesterek és általában a helyi önkormányzat, valamint az országos választási kampány kapcsolatrendszerét vizsgáló gyakorlat kontextusában helyezzük el. A 2018-as országgyűlési választási kampányban is számos ilyen esetről tudunk. Többek között Józsefvárosban,²¹ Pákozdon²² és Szentendrén²³ is felmerült, hogy az önkormányzat jogellenesen támogatta egyes jelöltek, illetve jelölő szervezetek kampányát. A probléma többnyire mindig ugyanaz: az önkormányzat jogellenesen népszerűsíti saját felületein, vagy anyagaiban valamely jelölő szervezet programját, rendszerint az ellentétes álláspontok megjelenítése nélkül. Mivel láthatóan elterjedt jelenségről beszélünk, különösen indokolt lett volna, hogy az AB alaposabban kimunkálja az ilyen esetekre vonatkozó alkotmányos mércéket.

Összességében az AB vizsgált határozata a választási kampány idején alkalmazandó alkotmányos mércéket kibontó jogalkalmazói gyakorlat fontos eleme, mely később számos más határozat szempontjából is releváns lehet. A most mellőzött, vagy kisebb hangsúllyal figyelembe vett tényezők pedig bizonyára a testület későbbi munkája során kimerítően részletezésre kerülnek majd, amint ez már a vizsgált határozat közzétételét követően néhány nappal meg is kezdődött.²⁴ Az érvelés tartalmi hiányosságai, illetve egyes vonatkozásokban logikai következtetlenségei szembetűnőek, mindennek ellenére is a határozat végkövetkeztetése szakmailag megalapozott és támogatható.

Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr LLM

tudományos segédmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont,
Jogtudományi Intézet; tudományos segédmunkatárs, Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Alkotmányjogi Tanszék

¹ 52/2018. Baranya-megye 04. számú OEVB határozat.

² 750/2018. NVB határozat.

³ Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.

⁴ Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés.

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

⁵ (1) Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.

(2) Az Alkotmánybíróság az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.

(3) Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 30. § (2), (3) és (5) bekezdése, 55. § (3) bekezdése, 57. § (1)-(1f) és (7) bekezdése, 58. § (1) bekezdése és 60. §-a nem alkalmazható.

⁶ Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

⁷ Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

⁸ Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

⁹ A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti feltételeket.

¹⁰ 26. § (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) * Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

(3) A legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.

27. § Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

¹¹ 29. § Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

30. § (1) Az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.

(2) A döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomásszerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.

(3) Az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül - az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg - igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó a kérelemben valószínűsíti.

(4) A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye.

(5) Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszról ésszerű határidőn belül hoz döntést.

31. § (1) Ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással - ha a körülmények alapvetően nem változtak meg - nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.

(2) Ha egy ügyben alkotmányjogi panasz alapján a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanabban az ügyben érintett panaszos által, azonos jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozva alkotmánybírósági eljárásnak nincs helye.

¹² (1a) * A 23/A. § és a 24/A. § szerinti hatáskörök gyakorlására irányuló indítványban foglalt kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli

a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza,

b) azokat az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket, amelyeket az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsértett,

c) az indokolást arra nézve, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása miért ellentétes a megalkotására, illetve kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel,

d) a kifejezett kérelmet az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

(1b) * Az (1a) bekezdésben foglalt eseteken kívül a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli

a) azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza,

b) az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét,

c) a 38. §-ban meghatározott eljárás kivételével az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést, továbbá a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az Országgyűlés határozatát, illetve a 34-36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az alaptörvény-ellenes működést, magatartást vagy hatáskörgyakorlást,

d) az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit,

e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés vagy - a 33. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén - az Országgyűlés határozata miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá a 34-36. §-ban meghatározott eljárás indítványozása esetén az indítványban foglalt kérelem részletes indokolását, valamint

f) a kifejezett kérelmet a jogszabály, jogszabályi rendelkezés vagy a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.

¹³ 3131/2018. (IV. 19.) AB határozat, indokolás 28.

¹⁴ 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, ABH 2014, 1664.

¹⁵ 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, ABH 2014, 1664, 1674: [42]; lásd még: SMUK Péter: „The constitutional guarantees of democratic political discourses” in KOLTAY András (szerk.): Comparative Perspectives on the Fundamental Freedom of Expression (Budapest: Wolters Kluwer 2015) 99-114.

¹⁶ 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, ABH 2014, 1664, 1675: [45].

¹⁷ 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat, ABH 2014, 1664, 1675: [46].

¹⁸ 711/2018. NVB határozat.

¹⁹ 80/2016. NVB határozat; a Kúria Kvk.III.37.891/2016/3. végzése.

²⁰ 85/2016. NVB határozat; 87/2016. NVB határozat; 88/2016. NVB határozat.

²¹ 602/2018. NVB határozat.

²² 711/2018. NVB határozat.

²³ 9/2018. Pest-megye 03. számú OEVB határozat.

²⁴ 3154/2018. (V. 11.) AB határozat, ABH 2018. május 11., 804.